

## 「無料低額宿泊所」問題に関する意見書

2010年（平成22年）6月18日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

- 1 第1種社会福祉事業の実体を有する無許可施設が第2種社会福祉事業として営業することを容認する，平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」は，ただちに廃止されたい。
- 2 上記社会・援護局長通知を前提とし，さらに現行社会福祉法による規制が可能な事業者を法的位置付けがないものと扱う，平成21年10月20日社援保発1020第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護受給者が居住する社会福祉各法に法的位置付けのない施設及び社会福祉法第2条第3項に規定する生活困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設に関する留意事項について」は，ただちに廃止されたい。
- 3 無料低額宿泊所が，「不当に営利を図り」「（利用者の）処遇につき不当の行為」をしていると疑われる場合には，届け出の有無にかかわらず，社会福祉法70条に基づく調査を実施し，同法72条1項または3項に基づいて経営の制限又は停止を命令するなど，適切にその権限を行使するよう，都道府県知事及び指定都市市長に対して地方自治法245条の4第1項に基づく技術的助言としての法解釈指針を社会・援護局長通知などの形で早急に示されたい。
- 4 ケースワーカーを増員するなど，ホームレス状態にある者に対する居宅確保を援助する体制を整え，生活保護法が要請する居宅保護の原則を徹底されたい。
- 5 一般住居への転居支援の促進，苦情申出先としての運営適正化委員会の体制整備，当事者への情報周知の徹底などによって，意に反してこのような業者のもとでの生活を強いられている当事者の救済を図られたい。

### 第2 意見の理由

#### 1 はじめに

近時，ホームレス状態にある要保護者が生活保護を受給するにあたり，業者が，施設の宿泊料や配食などのサービス料名目で，保護費の大半を差し引いた

め、本人の手元にはわずかな金員しか残らない、という業態が、いわゆる「貧困ビジネス」として社会問題化している。このような業態は、生活困窮者が屋根の下で眠ることと引替えに、対価に見合わない劣悪な居住環境やサービスの利用を事実上強制する結果となっており、看過しがたい人権侵害を引き起こしている。

この問題について、厚生労働省は、平成21年10月20日付けで「無料低額宿泊所のあり方に関する検討チーム設置要綱」を定め、大臣政務官を主査、副大臣を顧問とし、社会・援護局の局長、総務課長、保護課長、地域福祉課長をメンバーとする検討チームを設置し、平成22年3月16日の第5回検討会まで、無料低額宿泊施設等が所在する自治体の関係者やホームレス支援団体等の関係者からのヒアリングを行うなどしている。

ところで、「無料低額宿泊施設等への法規制のあり方」を検討するためには、その前提として、社会福祉法による現行法規制の内容及びその運用上の問題点を正しく理解し、認識することが不可欠である。

そこで、当連合会は、社会福祉法による現行法規制の内容及びその運用上の問題点について独自に検討した結果を明らかにすることが、「無料低額宿泊所」問題の真の解決に資するものと考え、本意見書を作成し、公表する次第である。

## 2 無料低額宿泊所の問題点

無料低額宿泊所は、生活保護法の適用においては、一般のアパートと同じ「居宅」として扱われており、次のような問題点が指摘されている。

### (1) 高額な施設（サービス）利用料

上記のとおり、無料低額宿泊所は、生活保護の適用にあたっては「居宅」と扱われるため、住宅扶助費の支給対象となるが、その利用料（賃料）は、住宅扶助基準の上限（東京都内など1級地-1の単身世帯で53,700円）に近い金額に設定されていることが多い。

そのほかにも、食費、光熱費、管理費、共益費等の名目で費用が徴求され、要保護者本人の手元には1～3万円しか残らないことが多いと言われている（厚生労働省の調査では、利用料を控除した残額が3万円未満となる施設が約4割とされている。）。

### (2) 対価に見合わない劣悪な居住環境やサービス内容

上記のような高額な利用料が徴求される一方、提供される居住環境やサービス内容が対価に比して劣悪であることが指摘されている。

まず、居住環境について言えば、4畳半の普通の居室をベニヤ板で2つに区切ったものや、雑居ビルの一室を複数の二段ベッドで区切ったものなどが

あると言われている。

次に、食事、その他のサービス料として、月額5万円前後の費用が徴求されることが多いが、レトルト食品、カップ麺、調理前の米など、対価に見合わない配食しかされていない例が報告されている。また、配食以外のサービスについては、さしたるサービスがなされていない例が多いようである。

(3) 当事者に選択・離脱の自由がないこと。

とりわけ問題であるのは、このような施設への入所や、配食等のサービスの利用が事実上強制されていて、当事者に選択・離脱の自由がないことである。

ホームレス状態にある要保護者にとって、ホームレス状態を脱却し屋根の下で眠ることは、その生死や健康に直接関わる極めて切実な要求である。これに対し、無料低額宿泊所等では、当該施設に入所して生活保護を受給する際、徴求される契約書類にあらかじめ、これらのサービス利用が組み込まれており、中には、サービスを利用しないのであれば退去するといった内容の誓約書を書かされる例もある。また、業者が、利用者から生活保護費の振り込まれる通帳を預かり、金銭管理を行う例も少なくない（厚生労働省の調査では、施設型のうち約3割が金銭管理を行っている。）。

野宿生活に逆戻りしたくない生活保護利用者にとっては、サービス利用を拒否することは到底できないため、事実上、サービスの利用が生活保護利用と「抱き合わせ」となって強制されているのである。このため、生活困窮者は、業者に囲い込まれて離脱することもできず、本来「一時的な宿泊の場」に過ぎないはずの無料低額宿泊所が恒常的な生活の場となっている。

3 平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知は、社会福祉法の解釈を誤るものであること。

(1) 悪質業者が跋扈する現状を招いた原因

このような悪質な業者が跋扈する現状を招いた最大の原因は、ホームレス状態にある要保護者の生活保護申請に対し、「住所や家がない者は保護できない」という違法な窓口規制（俗に言う「水際作戦」）が横行し、このような者が一人で福祉事務所の窓口を訪れても追い返してきた、これまでの誤った行政運用にある。そして、悪質な業者に対して行政の規制権限が適切に行使されてこなかった大きな原因は、平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知が社会福祉法の解釈を誤ったことにある。同通知は、以下のとおり、すでに劣悪な施設が存在が指摘されていた状況下で発出され、本来であれば許可を得なければ第1種社会福祉事業（以

下、「第1種事業」という。)を営むことができない者が無許可で同事業を営むことを容認し、これにより生活保護利用者を初め生活困窮者に対する重大な人権侵害を広汎に生じさせてきたのである。

## (2) 第1種事業の位置付け

社会福祉法は、社会福祉事業を、第1種事業と第2種社会福祉事業(以下「第2種事業」という。)とに区別して規制している。このうち、第1種事業に分類される事業の大部分は、人が入所して施設を利用することから、生活の大部分をその施設のなかで営むことになり、そこでの生活の内容が個人の人格に対して非常に大きな影響を及ぼしうる。そのため、経営の適正を欠くようなケースが生じれば、非常に重大な人権侵害を生ずる可能性があり、事業経営の適正性を確保することが不可欠であることから強い公的規制を行うこととされている(社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』69頁)。具体的には、「国、地方公共団体又は社会福祉法人が経営することを原則とし(同法60条)、その他の者が経営しようとする場合には、都道府県知事(政令市の場合は市長)の許可を受けなければならない(同法62条2項、126条)、無許可営業に対してはただちに罰則の適用がある(法131条2号)。

無料低額宿泊所に関連する第1種事業には、社会福祉法2条2項1号の定める「生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設を経営する事業」がある。

## (3) 第2種事業の位置付け

これに対し、第2種事業は、事業実施に伴う弊害のおそれと比較的少なく、その事業の展開を阻害することのないよう自主性と創意工夫とを助長することが必要と考えられるため、第1種事業と区別され、比較的緩やかな規制が課されている(前掲『社会福祉法の解説』80頁)。具体的には、国及び都道府県以外の者が第2種事業を開始したときは、事業経営地の都道府県知事(政令市の場合は市長)に法が定める事項を届け出る義務があるが(同法69条1項、67条1項、126条)、届出義務違反そのものには制裁がなく、届出義務に違反して事業を営む者が、その事業に関し不当に営利を図り、もしくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当の行為をしたときは、都道府県知事(同前)は、その者に対し、事業経営を制限し、またはその停止を命ずることができ(同法72条3項)、さらにこの制限や停止の命令に違反した者に対しては罰則が適用されることとされている(同法131条3号)。

(4) 平成15年7月31日社援発第0731008号社会・援護局長通知の問題点

厚生労働省の平成15年7月31日社援発第0731008号社会・援護局長通知は、ホームレス状態の要保護者を対象とした施設が社会福祉法2条3項8号の「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」に該当する第2種事業として届出を行うケースが急増するなか、居室がプライバシーに配慮されていない等利用者の適切な処遇が確保されていない施設がみられたことから、これらの施設が社会福祉法2条3項8号の「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」に該当する第2種事業であるとの解釈を前提として、その設備や運営等に関する指針を示したものである。

しかし、社会福祉法2条3項8号の「簡易住宅」とは、「設備規模は通常の住宅とほぼ同様」のものとされ、「宿泊所」とは「一時的な宿泊をさせる場所」とされている（前掲『社会福祉法の解説』96頁）。また、先にも引用した同法2条2項1号は、「その他生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設を経営する事業」を第1種事業として規定しているが、ここにいう「生計困難者」に生活保護法の対象となる者が含まれることに問題はなく、「生活の扶助」とは、生活保護法上の生活扶助よりも幅広く、生活に関するすべての扶助を含みうるものとされている（前掲『社会福祉法の解説』70頁）。先に述べたとおり、第1種事業は、人が入所して施設を利用し、生活の大部分をその施設の中で営む場合を規制対象としている。そうすると、一般住宅と設備規模を異にし、一時的な宿泊ではなく、むしろ長期間の入所が一般化している施設型の宿泊所までもが、同法2条3項8号の第2種事業に該当する解釈することには疑問がある。施設型の宿泊所のうち、多数の要保護者を長期間入所させて、食事や日用品等を提供する形態の業者は、実は2条2項1号の第1種事業に該当するものと解される。

ところが、平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知の別紙「無料低額宿泊所の設備、運営等に関する指針」は、その運営基準において、一時的な宿泊場所の提供に関する事柄にとどまらず、「常時、生活の相談に応じるなど利用者の自立支援に努めること。」や「食事を提供する場合は、各種法令を遵守するとともに、調理者、調理器具、食品、食器類、食堂等の衛生管理に努めること。」などを規定しているほか、

費用について、「食事、日用品等を提供する場合は、食費、日用品費等に見合った内容のものとする。」を求めているのである。

そうすると、平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知は、社会福祉法の解釈を誤り、同法2条2項1号の定める第1種事業である「生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設」の実体を有する無許可の施設を、同法2条3項8号の定める第2種事業である「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」として取り扱うことにより、本来は許可を得なければ第1種事業を営むことができない者が無許可で同事業を営むことを容認し、これにより生活困窮者に対する重大な人権侵害を生じさせているものであるから、ただちに廃止すべきである。

- 4 平成21年10月20日社援保発1020第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知もまた社会福祉法の解釈を誤るものであること。

また、平成21年10月20日社援保発1020第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知は、第1種事業の許可を得ず、かつ、第2種事業の届出を行っていない施設を「生活保護受給者が居住する社会福祉各法に法的位置付けのない施設」ないし「未届施設」と呼び、社会福祉法による規制が及ばない施設として取り扱っている。

しかし、これは、社会福祉法の解釈を誤り、本来は許可を得なければ第1種事業を営むことができない者が無許可で同事業を営むことを「社会福祉各法に法的位置付けのない施設」として容認するものであり、また、本来必要な届出を行わないまま第2種事業を営んでいる者が「不当に営利を図り」又は「処遇につき不当の行為」をしている場合であっても同法70条に基づく調査を実施し、同法72条1項又は3項に基づいて経営の制限又は停止を命令することができないと解するものであり、失当である。

上記厚生労働省の検討チームが関係自治体に行ったヒアリング結果を見ても、「届出を指導しても、無料低額宿泊施設の要件が明確でないため、実効性のある指導が困難。要件の明確化をお願いする。」（千葉県）として「定義の明確化」を求める一方で、「施設は1種事業として扱うことが適当」（千葉市）、「事前許可制の導入」や「事業実施主体の制限」（埼玉県）、「ホームレスの方を対象とした現在の事業形態は、そもそもの社会福祉法に規定する『無料低額宿泊事業』とは全く違った形態になっている。」「一般の民間アパート等を利用して、ホームレスの方を入居させ、食事の提供などによりサービス料を徴

収する事業者が多数存在している」(大阪市)等の意見が寄せられており、厚生労働省が社会福祉法の解釈を誤ったことによって自治体が混乱に陥り、規制権限を適正に行使していないことが明らかである。

よって、平成21年10月20日社援保発1020第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知についても、ただちに廃止すべきである。

## 5 現行法上とりうる規制手段

無料低額宿泊所等の事業者に対する現行法上の規制は不十分であり、特に、無届の業者に対しては、調査や指導の権限が及ばないかのように言われることがあるが、明らかに誤りである。

すなわち、第2の3で述べたとおり、多数の要保護者を長期的に入所させている施設型の事業者は、本来、第1種事業に該当するのに無許可で経営しているものであるから、社会福祉法131条2号に基づき、ただちに刑事罰を科することもできる。

また、従来の行政解釈に従い、第2種事業に該当すると解釈するとしても、事業者が、「その事業に関し不当に営利を図り、若しくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当な行為をしたとき」は、都道府県知事(政令市の場合には市長)は、届出業者の場合には同法72条1項に基づき、無届業者の場合には同条3項に基づき、社会福祉事業の経営の制限や停止を命ずることができ、さらに業者が、この命令にも違反した場合には、同法131条3号に基づき、刑事罰の対象となる。

そして、このような判断を行うに資料が十分でない場合には、都道府県知事(政令市長)は、事業経営者に対し、「必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員をして、施設、帳簿、書類等を検査し、その他事業経営の状況を調査させることができる」(同法70条)。先にも指摘したとおり、同法72条3項が、無届業者に対する経営の制限・停止命令を規定していることからすれば、この調査権限は、届出業者のみならず、無届業者に対しても当然に及ぶものと解される。

したがって、このような事業者の事業経営地の都道府県知事(政令市長)は、届出業者、無届業者に限らず、社会福祉法上の調査権限を行使して、その経営実態を把握するとともに、第2の2で指摘したような問題を抱えた悪質業者に対しては、「不当に営利を図り」「不当な行為をした」として経営の制限や停止命令を積極的に発動すべきである。しかるに厚労省の調査では、社会福祉法72条等による行政処分を受けたことのある施設は、一つもない(平成21年6月時点)というのであるから、行政機関の怠慢であると指摘されてもやむを

得ない。

## 6 在宅型の事業者について

厚生労働省の検討チームによるヒアリングに対し、大阪市が「そもそもの社会福祉法に規定する『無料低額宿泊事業』とは全く違った形態になっている。」  
「一般の民間アパート等を利用して、ホームレスの方を入居させ、食事の提供などによりサービス料を徴収する事業者が多数存在している」と回答している点に関連して、このような「在宅型」と呼ぶべき事業者については、これを規制する現行法がなく、行政は、事業者と生活保護利用者との民間同士の契約内容に立ち入ることができないとの見解が流布している。

上記のとおり、平成21年10月20日社援保発1020第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知が「生活保護受給者が居住する社会福祉各法に法的位置付けのない施設（以下、「未届施設」という。）」と表現しているのも、同様の解釈に基づくものであると考えられる。

しかし、社会福祉法2条3項1号は、「生計困難者に対して、その住居で衣食その他日常の生活必需品(略)を与え、又は生活に関する相談に応ずる事業」を第2種事業と規定している。在宅型の事業は、元ホームレス状態にあった生活保護受給者という「生計困難者」に対して、一般住居で、弁当等の配食サービスを行ったり、見守り支援等として生活全般に関する相談支援を行うことを謳っているのであるから、同号が定める第2種事業に該当すると解される。すなわち、在宅型の事業も社会福祉法上の法的位置付けはあるのであり、厚生労働省の上記見解は、ミスリーディングである。

在宅型の事業者は、第2種事業に該当するが、その届出がされている例はないと思われるから、上記同様、社会福祉法72条3項に基づく経営の制限又は停止を命ずることができ、同法70条に基づく調査を行うことができる。

ただし、在宅型の事業者が第2種事業に該当するとの解釈は従前一般的ではなく、施設型のように事業の運営指針を示した厚労省社会・援護局長通知も発出されていない状況では、関係自治体が権限行使に消極的になることも理解できないではない。そこで、どのような場合に、社会福祉法72条3項にいう、「不当に営利を図り」「不当の行為をした」と言えるかの判断基準となり得る、在宅型の事業者の事業運営指針を社会・援護局長通知の発出等によって早急に示すことが求められている。

## 7 居宅保護原則の徹底の必要性

生活保護法30条1項は、「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする」と規定し、居宅保護の原則を宣明している。同条項ただし書は、「こ



れによることができないとき，これによつては保護の目的を達しがたいとき，又は被保護者が希望したときは，被保護者を（略）適当な施設に入所させ（略）で行うことができる」として，例外的に施設収容ができる場合を規定し，同条2項は，「前項ただし書の規定は，被保護者の意に反して，入所（略）を強制することができるものと解釈してはならない」と注記している。このように法が，居宅保護を原則とし，施設収容が許される場合を限定しているのは，人は施設での集団生活ではなく在宅での生活を望むのが当然であるだけでなく，地域社会の中で自らの意思決定のもと人間らしい生活をおくることこそが「自立の助長」という生活保護法の目的（同法1条）を達成するためにふさわしいからである。これは，高齢者・障がい者問題の領域で，近時，広く認められつつあるノーマライゼーションの理念に合致する考え方でもある。厚生労働省も，ホームレス状態にある要保護者に対し，敷金等を支給して住居確保を援助し，居宅保護を開始する方途を認めている（社会・援護局長通知第7の4(1)キ）。

しかし，ホームレス状態にある者に対しては，かねてから「住所や家がない者は保護できない」という違法な窓口規制（俗に言う「水際作戦」）が横行し，このような者が一人で福祉事務所の窓口を訪れても追い返されることも少なくなかった。ホームレス状態にある者は，住民票などの身分証明書，連絡先となる携帯電話等を持ち合わせず，保証人も確保できないことが多いことから，独力で入居先のアパートを確保することが困難である。本来であれば，福祉事務所が日頃から不動産業者等と連携するなどして，このような入居先確保を支援することが求められているが（平成21年3月18日社援保第0318001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知），ケースワーカーの担当ケース数が多すぎて，きめ細かいケースワークを行う余裕がないことが，ホームレス状態にある者に対する一般住居における居宅保護開始決定を敬遠する傾向に拍車をかけている。

そのため，ホームレス状態にある者からの生活保護申請を受けた福祉事務所は，施設型の業者をいわば使い勝手の良い受け入れ先として利用し，施設型，在宅型を問わず，業者が入所先（入居先）を用意したうえで申請の援助をしてきた場合には，その後の処遇内容や当事者の真の希望についてはあえて詮索することなく，業者の描いた絵のとおり決定を行うのである。

このように，無料低額宿泊所問題の背景には，ケースワーカー不足などを原因として，居宅保護の原則が形骸化しているという事情が存する。したがって，この問題の解決のためには，ケースワーカー不足を解消し，法が要請する居宅保護の原則に沿った実務運用を定着させていくことが必要である。

## 8 入居者に対する情報提供と転居支援の必要性

第2の5及び6で述べた悪質な業者に対する規制,第2の7で述べた保護開始時の居宅保護原則の徹底に加え,現に,このような業者のもとでの生活を意に反して強いられている当事者を救済するため,以下のような対策を講じるべきである。

### (1) 転居支援の拡大

無料低額宿泊所等に入所又は入居している当事者に対する支援策としては,在宅型の場合には,サービス利用契約の解約支援のみで満足が得られる場合もある。しかし,多くの場合は,当該施設や住居からの転居の支援を要すると考えられ,福祉事務所の担当ケースワーカーは,当事者の希望を慎重に把握し,転居を希望する当事者に対しては,そのための支援を積極的に行う必要がある。

### (2) 苦情相談窓口としての運営適正化委員会の活用

上記のとおり,施設型・在宅型ともに社会福祉法上の第1種または第2種事業に該当するところ,同法は,「福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決」するための機関として,都道府県社会福祉協議会に運営適正化委員会を設置し(同法83条),同委員会が,調査のうえ,申出人と福祉サービス提供者の同意を得て「苦情の解決のあっせんを行うことができる」と規定している(同法85条)。

無料低額宿泊所等に入所又は入居している当事者が,転居を希望しているが,それがかなわない場合などには,運営適正化委員会に苦情を申し出ることができ,同委員会が苦情解決のあっせんを行うための体制を整備すべきである。具体的には,この種の苦情申し立てがあった場合に,同委員会がなすべき調査の手順や,同委員会が転居支援を相当とする意見を出した場合には福祉事務所はそれを尊重すべきことなどを規定した厚労省通知の発出を検討すべきである。

### (3) 当事者に対する情報提供の徹底

社会福祉法は,国及び地方公共団体に対し,「福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように,必要な措置を講ずる」ことを,社会福祉事業の経営者に対し,「(利用者への)その経営する社会福祉事業に関し情報の提供を行う」ことや「契約の内容及びその履行に関する事項について説明する」ことを努力義務として課している(同法75条,76条)。また,事業経営者に対しては,契約成立時に利用者に「福祉サービスの内容」「その他厚生労働省令で定める事項」を記載した書面を交付するこ

とを義務付けている（同法77条）。

現在，無料低額宿泊所等に入所又は入居している当事者が，転居のための支援を適切に受けるためには，その前提として，正確な情報を把握，理解することが必要不可欠である。そのために，各福祉事務所は，保護決定通知書の送付とともに，以下の情報を記載した文書を全対象者に送付するなどして，必要な情報の周知を図るべきである。また，事業者に対しても，契約成立時に利用者に対して以下の情報を記載した書面を交付することを義務付け，施設の掲示板に以下の情報を記載した書面を掲示するなどの方法で利用者に情報の周知を行うよう指導すべきである。

ア 食事の提供，預金口座の管理その他のサービスを利用するかどうかは自由であって，いつでも解約できること。

イ 法律上，一般のアパートでの生活保護受給が原則とされており，転居希望者に対しては，必要性が認められれば，敷金等の転居費用の支給などの転居支援が行われること。

ウ 相談先としての担当福祉事務所ケースワーカーの連絡先と苦情申出先としての運営適正化委員会の連絡先。

## 9 日常生活上の支援を要する人々に対する支援体制拡充の必要性

無料低額宿泊所等の入所者，入居者の中には，アルコールやギャンブル依存症，知的障がいや精神障がいなどによって，金銭管理に問題があるなど，居宅生活を送るために日常的な支援を必要とする人々が一定割合存在し，このような支援を行っている良心的なNPO等の取組も存在する。

したがって，無料低額宿泊所等に対する規制を強化し，悪質業者を排斥するだけですべての問題が解決するわけではない。中長期的には，生活保護受給者に対する自立支援プログラムや高齢者・障がい者に対する既存の支援策の拡充などによって対応できる範囲とその限界を見極めつつ，こうした人々に対する有効な支援策を構築していくことも重要である。

## 10 新規立法のあるべき方向性

前記のとおり，厚生労働省は，「無料低額宿泊所のあり方に関する検討チーム」を設置しているが，検討チーム設置の趣旨について，「無料低額宿泊施設については，生活保護受給者本人の意向に反して生活保護費を施設側に費用徴収されているのではないかと，未届施設として放置されているのではないかと等の問題が昨今指摘されている。このため，省内に検討チームを設け，自治体等関係者のヒアリングや自治体の当該施設への指導状況等を踏まえつつ，無料低額宿泊施設等（未届施設を含む。以下同じ。）のあり方について検討する。」と

したうえで、「主な検討事項」として、「無料低額宿泊施設等への法規制のあり方」や「優良な無料低額宿泊施設の供給拡大」等を挙げており、現行社会福祉法による法規制が不十分であることが主たる問題であるとの認識に基づき、社会福祉法の改正もしくは無料低額宿泊施設問題に絞った新規立法を目指している。

また、本年4月1日の毎日新聞記事は、「不明瞭な経理や金銭管理トラブルが問題になっている『無料低額宿泊所』を巡り、民主党の議員らが規制強化のための議員立法に向け、『無料低額宿泊事業の適正化に関する特別措置法』の骨子案をまとめた。貧困ビジネスに幅広く法の網をかぶせるため、現行法では自治体のチェックが及ばない無届け施設や類似事業も規制対象とした。4月1日に議員連盟を設立して条文化を進め、今国会中の成立を目指す。」と、与党民主党の議員らが議員立法による新規立法の成立を目指していることを報じている。

しかしながら、既に述べたところから明らかとなっており、悪質な「無料低額宿泊施設」等については、本来、現行社会福祉法の活用によっても相当程度規制できるのであり、「現行法では自治体のチェックが及ばない無届け施設や類似事業」という理解は、現行法の解釈の前提を誤っている。このように誤った理解と認識を前提とした新規立法がなされるとすれば、法体系に矛盾を生じさせるだけでなく、無料低額宿泊所等の問題点やそこで生活する生活困窮者の人権侵害状況を温存・強化することにもなりかねない。

新規立法を行うとすれば、現行社会福祉法の規定の一部が機能していない現状を打開することを目的とし、社会福祉法の本来の理念に基づき、条項の不明確な点を明確にし、規制が不十分な点を強化するといった方向で、現行法の基本構造との整合性を欠くことのないよう配慮しつつ行う必要がある。

以上